

**Dominik Sypniewski**

Politechnika Warszawska

ORCID: 0000-0002-6080-9288

dominik.sypniewski@pw.edu.pl

## **Dekompozycja władztwa planistycznego gminy – od ochrony interesu publicznego do centralizacji**

### **Wstęp**

Planowanie przestrzenne należy do zadań publicznych państwa, których prawidłowe wykonanie wpływa na życie całego społeczeństwa. Planowanie przestrzenne pomaga w realizowaniu zrównoważonego rozwoju, efektywnym wykorzystaniu zasobów, a także może przyczynić się do poprawy jakości życia. Podstawowymi wartościami prawnymi wyrażonymi w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>1</sup>, determinantami działań podejmowanych przez organy władzy publicznej są ład przestrzenny i zrównoważony rozwój.

W polskim systemie planowania przestrzennego szczególną rolę odgrywa gmina. Wynika to z przyjętych w Konstytucji RP zasad pomocniczości i decentralizacji władzy publicznej. Art. 16 ust. 2 Konstytucji RP istotną część zadań publicznych przypisał samorządowi terytorialnemu, a art. 164 ust. 3 wprowadził domniemanie wykonywania zadań samorządu terytorialnego przez gminę. W konsekwencji ustawodawca zwykły przyznał gminie szczególne uprawnienie w zakresie planowania przestrzennego, które w doktrynie określa się jako władztwo planistyczne gminy.

Ze swojej istoty władztwo planistyczne podlega licznym ograniczeniom wynikającym z innych norm prawnych. Ograniczenia te nie stanowią jednolitej kategorii. Obejmują one normy chroniące prawo własności przed nadmierną ingerencją czy też wręcz przed nadużyciem władztwa planistycznego przez gminę<sup>2</sup>, ale również normy ogólne mające na celu ochronę lub promocję określonych dóbr i wartości. Z tymi normami ogólnymi powiązane są normy szcze-

<sup>1</sup> T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 977, dalej jako u.p.z.p.

<sup>2</sup> P. Wilczyński, *Teoretyczna koncepcja władztwa planistycznego gminy*, [w:] P. Korzeniowski, I. Wieczorek (red.), *Wybrane zagadnienia modelu prawnego władztwa planistycznego gminy*, Łódź 2018, s. 24–26.

gółowe określające kompetencje różnych organów władzy publicznej do podejmowania działań mających wpływ na sposób wykonywania przez gminę władztwa planistycznego.

W piśmiennictwie i w orzecznictwie szeroko zostało przedstawione zagadnienie nadużywania władztwa planistycznego z perspektywy ochrony własności i proporcjonalności<sup>3</sup>. Celem artykułu jest natomiast przedstawienie postępującego procesu ograniczania władztwa planistycznego gminy z perspektywy uprawnień innych organów uczestniczących w procedurach planistycznych, norm szczegółowych tworzących ograniczenia w przeznaczaniu i zagospodarowaniu nieruchomości niezależnie od gminy, a także norm szczegółowych wyłączających władztwo planistyczne gminy. Zakres rozważań obejmie rozwiązania wynikające z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz ograniczenia wynikające z innych przepisów ustawowych. W szczególności zostaną uwzględnione tzw. specustawy, czyli akty prawne zawierające normy prawne autonomiczne i niezależne w relacji do ogólnego systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego. Specustawy stanowią przede wszystkim drastyczne ograniczenie prawa własności oraz praw obywatelskich, jednak ze względu na cel niniejszego artykułu, analizując normy prawne przez nie wprowadzane, przedstawiony zostanie ich wpływ na ograniczenie władztwa planistycznego gminy, prowadząc tym do dezintegracji systemu gospodarowania przestrzenią publiczną<sup>4</sup>. Całość rozważań ma wykazać przyjętą hipotezę, że poszerzając ograniczenia władztwa planistycznego, ustawodawca zwykły dokonuje faktycznej centralizacji planowania przestrzennego.

## Pojęcie władztwa planistycznego

Władztwo planistyczne gminy jest rodzajem władztwa administracyjnego zawężonym do planowania przestrzennego. Władztwo planistyczne jest związane z samodzielnością gminy wyznaczoną jej prawami i obowiązkami publicznoprawnymi, a jego zakres jest zdeterminowany regulacjami ustawowymi<sup>5</sup>. Marek Szewczyk określa władztwo planistyczne gminy jako normę o charakterze zasadniczym oraz jako upoważnienie ich organów do jednostronnego

---

<sup>3</sup> Zob. I. Chojnacka, *Władztwo planistyczne gminy w orzecznictwie sądów administracyjnych i Trybunału Konstytucyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 1–2; J. Parchomiuk, *Nadużycie władztwa planistycznego gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 4; wyrok WSA w Warszawie z 25 marca 2021 r., sygn. akt IV SA/Wa 2310/20.

<sup>4</sup> J. Lemańska, *Elementy przeszkadzające w wewnętrznym integrowaniu się prawa administracyjnego (perspektywa prawa pozytywnego)*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Integralność prawa administracyjnego*, Warszawa 2019, s. 139.

<sup>5</sup> W. Jakimowicz, *O normatywnych podstawach władztwa planistycznego gminy*, [w:] I. Zachariasz (red.), *Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2012, s. 70.

i władczego określania przeznaczenia gruntów położonych na obszarze działania gminy, a także określania sposobów ich zagospodarowania i warunków zabudowy niezależnie od tego, do kogo te grunty należą<sup>6</sup>. W orzecznictwie przyjmuje się, że władztwo planistyczne jest kompetencją gminy do samodzielnego i zgodnego z jej interesami kształtowania polityki przestrzennej<sup>7</sup>.

Władztwo planistyczne gminy zostało wprowadzone do polskiego systemu prawa ustawą z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, która wskazała, że ustalanie przeznaczenia i zagospodarowania terenu jest zadaniem własnym gminy, a także wyposażyła organy gminy w stosowne kompetencje do uchwalania aktów planistycznych oraz decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Choć to pojęcie nie znalazło się w treści aktu prawnego, to w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego wyłączną kompetencją gminy do planowania przestrzennego określono jako „władztwo planistyczne”<sup>8</sup>.

W obowiązującym stanie prawnym, stosownie do art. 4 u.p.z.p., władztwo planistyczne gminy obejmuje samodzielne ustalenie przez gminę przeznaczenia terenów, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy. Władztwa planistycznego nie można jednak opierać wyłącznie na normach określających zadania publiczne gminy, a zadania te nie mogą być źródłem kompetencji planistycznych<sup>9</sup>. Funkcjonowanie władztwa planistycznego wymaga wyposażenia gminy przez ustawodawcę w odpowiednie kompetencje. Gmina posiada uprawnienie do uchwalania trzech aktów planowania przestrzennego:

- 1) planu ogólnego gminy (art. 13a ust. 1 u.p.z.p.),
- 2) miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (art. 14 ust. 1 i art. 20 u.p.z.p.),
- 3) uchwały ustalającej zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane (art. 37a u.p.z.p.).

W przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego organy gminy zostały również wyposażone w kompetencje do wydawania indywidualnych rozstrzygnięć w przedmiocie lokalizacji inwestycji celu publicznego (art. 50 u.p.z.p.) oraz sposobu zagospodarowania terenu i warunków zabudowy dla innych inwestycji (art. 59 u.p.z.p.). Choć decyzje te są aktem stosowania prawa i mają wyłącznie charakter deklaracyjny, to jednak prze-

<sup>6</sup> M. Kruś, Z. Leoński, M. Szewczyk, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2019, s. 210–211.

<sup>7</sup> Zob. wyroki NSA z 9 maja 2023 r., sygn. akt I OSK 956/22 i z 13 marca 2019 r., sygn. akt II OSK 1026/17.

<sup>8</sup> Zob. wyrok NSA z 9 czerwca 1995 r., sygn. akt IV SA 346/93, ONSA 1996, Nr 3, poz. 125.

<sup>9</sup> W. Jakimowicz, op. cit., s. 76.

sądzają o dopuszczalności realizacji inwestycji o konkretnych parametrach urbanistycznych.

## Ograniczenia władztwa planistycznego

W literaturze i orzecznictwie panuje zgodność, że władztwo planistyczne podlega ograniczeniom. Hubert Izdebski podkreśla, że władztwo planistyczne nie oznacza i nie może oznaczać autonomii gminy w tym zakresie, ponieważ samodzielność gminy wynikająca z art. 3 ust. 1, art. 4 ust. 1 oraz art. 6 u.p.z.p. nie jest nieograniczona<sup>10</sup>, a o jego treści decyduje ustawodawca. Zdaniem Jerzego Parachomiuka granice władztwa planistycznego gminy są wyznaczone trzema determinantami: 1) normą kompetencyjną kreującą władcze kompetencje planistyczne, 2) normami zadaniowymi adresowanymi do gminy i jej organów, określającymi zadania w zakresie planowania przestrzennego, a więc określającymi sposób korzystania z władztwa, 3) publicznymi prawami podmiotowymi jednostek, w tym w szczególności prawem zabudowy stanowiącym emanację prawa własności<sup>11</sup>.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się przed wszystkim na fakt, że wykonywanie przez gminę władztwo planistyczne musi uwzględniać normy konstytucyjne, w tym zwłaszcza zasadę proporcjonalności (art. 31 Konstytucji RP) oraz zakaz nadmiernej ingerencji w prawo własności (art. 64 ust. 3)<sup>12</sup>. Działania w zakresie planowania przestrzennego wymagają więc rozważenia, czy są w stanie doprowadzić do określonych pożądaných skutków, czy są niezbędne dla ochrony interesu publicznego oraz czy ich efekty są proporcjonalne do ograniczeń nakładanych na obywatela<sup>13</sup>. Obowiązkiem gminy jest wyważenie interesu publicznego i prywatnego w ramach procedur planistycznych dla których ustawodawca przewidział różne formy partycypacji społecznej umożliwiając przedstawianie tych interesów. Obok ograniczeń władztwa planistycznego wynikających z ochrony własności i zasad proporcjonalności, ustawodawca wprowadził jednak szereg norm szczegółowych, które ograniczają władztwo planistyczne na rzecz organów administracji rządowych.

Ograniczenia te występują przede wszystkim w procedurach uchwalania aktów planowania przestrzennego. Art. 13i ust. 3 pkt 5 u.p.z.p. oraz art. 17 pkt 6 u.p.z.p. przewidują trzy formy współdziałania z innymi organami

<sup>10</sup> H. Izdebski, [w:] H. Izdebski, I. Zachariasz (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2023, art. 3, s. 109–110.

<sup>11</sup> J. Parachomiuk, *Nadużycie władztwa planistycznego gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 4, s. 22–37.

<sup>12</sup> Zob. wyrok NSA z 23 września 2021 r., sygn. akt II OSK 1399/21.

<sup>13</sup> Zob. wyrok TK z 25 września 2005 r., sygn. akt Kp 1/05, OTK-A 2005, Nr 8, poz. 93.

w ramach przygotowania projektu planu ogólnego i miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego:

1) opiniowania, przy czym organ wykonawczy gminy ma jedynie obowiązek „zasięgnięcia” opinii, bez konieczności uwzględnienia jej w treści projektu uchwały,

2) uzgodnienia, które wymaga osiągnięcia wspólnego stanowiska przez organy, przy czym ostateczne stanowisko organu uzgadniającego jest bezwzględnie wiążące i musi zostać uwzględnione w projekcie uchwały,

3) zgody, która ma charakter jednostronny i warunkuje możliwość przyjęcia konkretnych ustaleń planistycznych<sup>14</sup>.

W oryginalnym tekście ustawy z 2003 r. obowiązek uzyskania opinii dotyczył właściwej komisji urbanistyczno-architektonicznej oraz wójtów (burmistrzów gmin albo prezydentów miast), graniczących z obszarem objętym planem, ale wyłącznie w zakresie rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym. Zakres podmiotowy uzgodnień obejmował osiem kategorii organów, choć przewidywał również otwartą klauzulę obowiązku uzgodnienia projektu planu z organami właściwymi na podstawie przepisów odrębnych. *De lege lata* gmina w skrajnym przypadku ma obowiązek wystąpić o opinie o projekcie planu do dwunastu organów oraz uzgodnić projekt planu z czterema organami oraz spółką utworzoną w celu realizacji Centralnego Portu Komunikacyjnego. Zakres organów, z którymi gmina musi uzgodnić zwłaszcza projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jest więc bardzo szeroki. Zdaniem Katarzyny Szlachetko uzgodnienie aktu planowania przestrzennego stanowi przykład „funkcjonalnego nadzoru nad działalnością prawotwórczą organów gmin”, ponieważ organy wyposażone w środki wiążącego oddziaływania nie należą do ustrojowych organów nadzoru nad samorządem terytorialnym w rozumieniu art. 171 ust. 2 Konstytucji RP<sup>15</sup>. Z poglądem należy się zgodzić, choć warto zaznaczyć że nadzór taki nie jest sprawowany wyłącznie z punktu widzenia legalności.

Istotnym ograniczeniem władztwa planistycznego gminy jest również obowiązek uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi na zmianą przeznaczenia gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I–III na cele nierolnicze oraz zgody ministra właściwego do spraw środowiska lub marszałka województwa na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne. Biorąc pod uwagę, że zmiana przeznaczenia gruntów rolnych powinna się odnosić do nieużytków i gruntów o najniższej przydatności produkcyjnej, a tylko wyjątkowo do gruntów najwyższej klasy, obowiązek uzyskania tej zgody może stanowić istotne ograniczenie władztwa planistycznego oraz możliwość

<sup>14</sup> K. Szlachetko, [w:] J.H. Szlachetko, K. Szlachetko (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2024, art. 17, s. 263.

<sup>15</sup> K. Szlachetko, [w:] J.H. Szlachetko, K. Szlachetko (red.), op. cit., art. 23, s. 288.

prowadzenia przez gminę polityki przestrzennej<sup>16</sup>. Dodatkowo w orzecznictwie przedstawiono tezę, że jeżeli gmina zdecyduje się przeznaczyć grunty leśne bądź jest to ich istotny element części na cele nieleśne, to wówczas jest zobowiązana przestrzegać warunków określonych przez właściwy organ w decyzji zezwalającej na przeznaczenie gruntów leśnych na cele nieleśne<sup>17</sup>.

Władztwo planistyczne jest również ograniczone licznymi normami szczegółowymi, które można odnaleźć w wielu przepisach rangi ustawowej oraz wydawanych na ich podstawie aktach wykonawczych oraz aktach prawa miejscowego. Normy takie przewidują kompetencje organów do wyznaczania obszarów, na których obowiązują określone zakazy i ograniczenia w zakresie korzystania z nieruchomości, co stanowi również ograniczenie władztwa planistycznego gminy. Przykładem takich obszarów rozwiązań są:

1) obszary, na których obowiązują formy ochrony przyrody: parki narodowe (wyznaczane w drodze rozporządzenia przez Radę Ministrów<sup>18</sup>), rezerваты przyrody (wyznaczane w drodze zarządzenia przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska<sup>19</sup>), parki krajobrazowe i obszary chronionego krajobrazu (wyznaczane w drodze uchwały przez sejmik województwa<sup>20</sup>), obszary specjalnej ochrony ptaków lub specjalnego obszaru ochrony siedlisk (wyznaczane w drodze rozporządzenia przez ministra właściwego do spraw środowiska<sup>21</sup>),

2) otoczenie zabytku, a także obszar układu urbanistycznego, układu ruralistycznego, który został wpisany do rejestru zabytków w drodze decyzji wydanej przez wojewódzkiego konserwatora zabytków<sup>22</sup>,

3) strefy ochronne, w których obowiązują nakazy, zakazy i ograniczenia w zakresie użytkowania gruntów oraz korzystania z wód, wyznaczone przez właściwy organ Wód Polskich w drodze decyzji lub wojewodę w drodze aktu miejscowego<sup>23</sup>,

4) obszary ciche, na których obowiązują wymagania zapewniające utrzymanie poziomu hałasu co najmniej na istniejącym poziomie, wyznaczone przez radę powiatu<sup>24</sup>,

5) tereny o charakterze zastrzeżonym ze względu na obronność i bezpieczeństwo państwa, określone przez właściwych ministrów i kierowników urzędów centralnych.

<sup>16</sup> Zob. wyrok NSA z 6 maja 2022 r., sygn. akt I OSK 1733/21.

<sup>17</sup> Zob. wyrok NSA z 6 kwietnia 2023 r., sygn. akt I OSK 381/22.

<sup>18</sup> Zob. art. 10 ust. 1 ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1336), dalej jako u.o.p.

<sup>19</sup> Zob. art. 13 ust. 3 u.o.p.

<sup>20</sup> Zob. art. 16 ust. 3 u.o.p., art. 23 ust. 2 u.o.p.

<sup>21</sup> Zob. art. 27a ust. 1 u.o.p.

<sup>22</sup> Zob. art. 9 ust. 1–3 ustawy z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 840).

<sup>23</sup> Zob. art. 135 ust. 1 ustawy z 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1478).

<sup>24</sup> Zob. art. 118 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 54).

Wszystkie te obszary stanowią *lex specialis* względem aktów planistycznych gminy lub muszą być przez organy gminy uwzględnione w procedurze przygotowywania projektów i uchwalania aktów planowania przestrzennego gminy oraz decyzjach o warunkach zabudowy. Nawet jeżeli procedura ustanowienia danego obszaru ochronnego zakłada uprawnienie gminy do wyrażenia opinii, to nie jest ona wiążąca dla organu ustanawiającego ten obszar.

Ustawodawca przewiduje również całkowite wyłączenie niektórych terenów z władztwa planistycznego gminy. Stosownie do art. 3 u.p.z.p. dotyczy to morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej, które są przedmiotem regulacji określonej w ustawie z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej<sup>25</sup> oraz terenów zamkniętych ustalanych w drodze decyzji przez właściwych ministrów i kierowników urzędów centralnych w drodze decyzji (poza ustalonymi przez ministra właściwego do spraw transportu).

## Specustawy

Drastyczną ingerencją we władztwo planistyczne gmin są tzw. specustawy. Jan Zimmermann wskazuje, że pojęcie „specustawa” zostało wprowadzone do języka prawniczego, na określenie ustaw, których celem jest skrócenie i uproszczenie postępowań administracyjnych w niektórych sprawach istotnych dla gospodarki państwowej, a także ważnych politycznie<sup>26</sup>. Początkowo specustawy dotyczyły inwestycji drogowych i kolejowych, a ich wprowadzenie do systemu prawnego było podyktowane przede wszystkim koniecznością wydatkowania środków unijnych. Na przestrzeni lat można zauważyć, że zakres przedmiotowy specustaw ulegał rozszerzeniu. O ile np. specustawa drogowa i specustawa kolejowa dotyczyły określonych kategorii inwestycji, to specustawa EURO 2012, choć teoretycznie dotyczyła przedsięwzięć istotnych dla zapewnienia prawidłowego i terminowego przeprowadzenia turnieju, to w praktyce objęła bardzo szeroki zakres przedsięwzięć, których związek z turniejem był co najmniej dyskusyjny<sup>27</sup>. Specustawy zaczęto również wykorzystywać w celu realizacji określonych inwestycji o znaczeniu strategicznym jak terminal regazyfikacyjny, Centralny Port Komunikacyjny czy też przekop Mierzej Wiślanej. Ze względów *stricte* politycznych na podstawie specustawy realizowana była budowa Muzeum Westerplatte i Wojny 1939 – Oddziału Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku, a obecnie realizowana jest odbudowa Pałacu Saskiego, Pałacu Brühla oraz kamienic przy ulicy Królewskiej w Warszawie. Liczba specustaw

<sup>25</sup> T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 960.

<sup>26</sup> J. Zimmermann, *Alfabet prawa administracyjnego*, Warszawa 2022, s. 223.

<sup>27</sup> Zob. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 grudnia 2009 r. w sprawie wykazy przedsięwzięć EURO 2012 (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 1345).

wręcz uzasadnia tezę, że w polskim systemie prawnym stał to się nowy model prawny realizacji inwestycji celu publicznego.

Specustawy doprowadziły do dekompozycji planowania przestrzennego w Polsce. Przede wszystkim zawierają one normy prawne, które wprost wyłączają stosowanie przepisów ustawy o planowaniu przestrzennym<sup>28</sup>. Oznacza to, że wydanie decyzji inwestycyjnej na podstawie specustawy może nastąpić niezależnie od tego, czy na terenie nią objętym obowiązuje plan miejscowy oraz niezależnie od treści postanowień takiego planu, a także w oderwaniu od ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (obecnie planu ogólnego)<sup>29</sup>. W przypadku uchwalenia planu miejscowego po wydaniu prawomocnej decyzji inwestycyjnej na podstawie specustawy uchwalony plan miejscowy powinien jednak wskazywać obszar objęty tą decyzją<sup>30</sup>. Decyzje inwestycyjne wydane na podstawie specustaw mogą być wiążące dla organów przy sporządzaniu planu ogólnego gminy, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, a także w zakresie wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz pozwolenia na budowę – dotyczących innych inwestycji<sup>31</sup>. W obowiązującym stanie prawnym nie ma jednak rozwiązań, które pozwoliłyby na sprawne przeniesienie ustaleń ostatecznych i prawomocnych decyzji inwestycyjnych wydawanych na podstawie specustaw do aktów planowania przestrzennego w gminie.

W przypadku specustawy mieszkaniowej zdecydowano się na przyjęcie, że inwestycje mieszkaniowe lub inwestycje towarzyszące mogą być realizowane bez względu na to, czy dla danego terenu istnieje plan miejscowy. W tym przypadku zachodzi jednak tożsamość podmiotowa organu ustalającego lokalizację inwestycji mieszkaniowej – podejmując uchwałę będącą pozytywnym stanowiskiem w sprawie inwestycji mieszkaniowej stanowiącej odmienne stanowisko niż to, które wynika z planu miejscowego, rada gminy w istocie faktycznie dokona zmiany planu miejscowego<sup>32</sup>.

<sup>28</sup> Zob. np. art. 11i ust. 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 311); art. 9ad ust. 3 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 697); art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 2008); art. 25 ust. 1 z dnia 11 sierpnia 2021 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie odbudowy Pałacu Saskiego, Pałacu Brühla oraz kamienic przy ulicy Królewskiej w Warszawie (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 578), dalej jako u.PS. Zob. również T. Bąkowski, K. Kaszubowski, *Regulacje tak zwanych specustaw inwestycyjnych wobec samodzielności i władztwa planistycznego gminy*, [w:] I. Niżnik-Dobosz (red.), *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, Warszawa 2012, s. 263.

<sup>29</sup> Zob. wyrok WSA w Poznaniu z 22 września 2010 r., sygn. akt IV SA/Po 617/10.

<sup>30</sup> Zob. wyrok NSA z 28 stycznia 2020 r., sygn. akt II OSK 732/18.

<sup>31</sup> Zob. art. 25 ust. 2–3 u.PS.

<sup>32</sup> A. Plucińska-Filipowicz, [w:] T. Filipowicz (red.), *Specustawa mieszkaniowa. Komentarz. Ułatwienia w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych*, Warszawa 2019, s. 35.



Inne rozwiązanie przyjęto w ustawie z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym<sup>33</sup>. Przewiduje ona, że Rada Ministrów w drodze rozporządzenia wskazuje gminy lub ich części, na których terenie w związku z przygotowaniem inwestycji stosuje się szczególne zasady planowania i zagospodarowania przestrzennego. Dodatkowo art. 28 ust. 6 tej ustawy przewiduje, że decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania wydane na podstawie art. 50 u.p.z.p. i art. 59 u.p.z.p. wygasają z dniem wejścia w życie tego rozporządzenia. Stosownie do art. 120 ust. 3 u.CPK oraz art. 120ze ust. 1 u.CPK na tych terenach ustalenie lokalizacji inwestycji głównej oraz inwestycji towarzyszących następuje w drodze „planów miejscowych” wydawanych przez wojewodę w drodze zarządzenia. Do planów miejscowych wydawanych na podstawie specustawy CPK stosuje się co do zasady przepisy dotyczące miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, jednak nie są one uchwalane przez radę gminy.

Niektóre normy wprowadzone przez specustawę drogową, w tym wyłączenie stosowania ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym były przedmiotem kontroli pod kątem zgodności z art. 31 ust. 3 oraz art. 166 Konstytucji RP. Trybunał Konstytucyjny uznał, że skoro zastosowanie pełnego trybu i warunków u.p.z.p. powodowałoby znaczne opóźnienia związane z realizacją budowy dróg w Polsce, to ze względu na priorytetowy interes publiczny, jakim jest niewątpliwie poprawa infrastruktury drogowej w Polsce, i konieczność racjonalnego wykorzystania unijnych środków finansowych, możliwe są odstępstwa, a nawet wyłączenia stosowania niektórych ustaw w związku z realizacją inwestycji drogowych<sup>34</sup>.

## Inwestycje o szczególnym znaczeniu dla państwa

W ramach ostatniej dużej nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>35</sup> ustawodawca wprowadził nową kategorię uprzywilejowanej inwestycji o szczególnym znaczeniu dla państwa, dla której procedura planistyczna ma charakter autonomiczny. Na podstawie art. 37na u.p.z.p. można wskazać, że inwestycja taka musi spełniać kumulatywnie trzy cechy:

- 1) inwestycja posiada szczególne znaczenie dla „ochrony podstawowych interesów bezpieczeństwa Państwa” lub dla „gospodarki narodowej”,
- 2) planowany koszt inwestycji wynosi co najmniej 500 000 000 zł;
- 3) realizacja inwestycji ma doprowadzić do stworzenia co najmniej 50 nowych miejsc pracy.

<sup>33</sup> T.j. Dz.U z 2024 r. poz. 545, dalej jako u.CPK.

<sup>34</sup> Zob. wyrok TK z 6 czerwca 2006 r., sygn. akt K 23/05, OTK-A 2006, Nr 6, poz. 62.

<sup>35</sup> Zob. art. 1 pkt 44 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. (Dz.U. poz. 1688).

Definicja ta posługuje się pojęciami niedookreślonych, umożliwiającą dość szeroką interpretację. Biorąc pod uwagę, że pojęcie „gospodarki narodowej” oznacza całość zjawisk ekonomicznych na terytorium danego państwa<sup>36</sup>, przesłanka „szczególnego znaczenia dla państwa” jest wyznaczona antycypowanym kosztem inwestycji oraz zakładaną liczbą nowych miejsc pracy, zapewne na etapie funkcjonowania inwestycji, a nie jej realizacji.

Dla takich inwestycji o szczególnym znaczeniu dla państwa ustawodawca przewidział szczególną procedurę. Rada Ministrów występuje do wojewoda o wydanie zarządzenia w sprawie planu miejscowego dla takiej inwestycji. Następnie wojewoda przeprowadza procedurę planistyczną i na jej zakończenie, kiedy projekt planu wraz z uzasadnieniem i prognozą oddziaływania na środowisko jest gotowy, zwraca się do gminy o wyrażenie zgody na wydanie zarządzenia w sprawie planu miejscowego.

W piśmiennictwie wskazano, że przepis ten nie odbiera władztwa planistycznego gminie, bowiem na przyjęcie przez wojewodę takiego planu miejscowego gmina musi wyrazić zgodę<sup>37</sup>. Jeżeli gmina nie wyrazi zgody, wówczas wojewoda nie może przyjąć takiego planu. Z perspektywy gminy taki plan miejscowy jest neutralny kosztowo – koszty jego sporządzania oraz roszczenia związane z jego wydaniem obciążają Skarb Państwa. Pozostają jednak dwa istotne pytania: po pierwsze, w jakiej formie gmina powinna wydać odmowę wydania zgody na wydanie przez wojewodę zarządzenia i czy takie rozstrzygnięcie będzie podlegało nadzorowi administracyjnemu lub kontroli sądu administracyjnego; po drugie, konstrukcja procedury zakłada, że gmina wypowiada się w momencie, kiedy Skarb Państwa poniósł już koszty związane z przygotowaniem całej dokumentacji planistycznej. Trudno sobie wyobrazić, żeby w takiej sytuacji administracja rządowa nie zabiegała o uzyskanie zgody rady gminy.

## Podsumowanie

W systemie planowania przestrzennego w Polsce szczególną rolę odgrywa gmina. Wynika to zarówno z rozwiązań ustrojowych przyjętych w Konstytucji RP, jak również z decyzji ustawodawcy zwykłego. Samorząd gminny został wyposażony we władztwa planistyczne, w ramach którego wykonuje zadania publiczne związane z planowaniem przestrzennym, a także dysponuje kompetencjami do uchwalania aktów planowania przestrzennego i wydawania aktów administracyjnych określających warunki zabudowy i zagospodarowania przestrzennego. Zakres tego władztwa jest ograniczony ze względu na ochronę

<sup>36</sup> Zob. M. Noga, *Gospodarka narodowa jako byt strukturalny*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2018, nr 362, s. 7–18.

<sup>37</sup> T. Tymosiewicz, [w:] J.H. Szlachetko, K. Szlachetko (red.), op. cit., art. 37(na), s. 444.

prawa własności oraz zasadę proporcjonalności, ale również licznymi normami ustawowymi oraz wydanymi na ich podstawie aktami wykonawczymi i aktami prawa miejscowego. O ile te pierwsze ograniczenia służą ochronie interesu indywidualnego, to druga grupa ograniczeń służy ochronie interesu publicznego determinowanego przez różne organy administracji rządowej. W grupie tej można wskazać obowiązek uzgadniania projektów aktów planowania przestrzennego lub uzyskania określonej zgody organu administracji rządowej, szczegółowe regulacje nakładające ograniczenia i zakazy związane z zagospodarowaniem nieruchomości, a także specustawy, które całkowicie wyłączają władztwo planistyczne gminy względem określonych kategorii inwestycji czy też pojedynczych inwestycji.

Wszystkie te ograniczenia, których zakres od roku 2003 r. ulega stopniowemu poszerzeniu, wskazują na erozję władztwa planistycznego gminy. Ograniczenia te stanowią szeroką ingerencję w samodzielność gminy i świadczą o postępującym procesie centralizacji planowania przestrzennego. Abstrahując od drastycznej ingerencji specustaw w prawo własności, która wymaga przeprowadzenia oceny zgodności z art. 31 Konstytucji RP, należy zauważyć, że najważniejsze wartości prawne w planowaniu przestrzennym, tj. ład przestrzenny i rozwój zrównoważony, nie są wskazywane w specustawach. Można mieć wątpliwości czy wartości te mają przynajmniej charakter dyrektywalny dla organów dokonujących uzgodnień w procedurach planistycznych.

Instytucja planu miejscowego dla inwestycji o szczególnym znaczeniu od strony funkcjonalnej w zakresie ustalenia lokalizacji inwestycji przypomina do pewnego stopnia działanie specustawy. Decyzje inwestycyjne wydawane na podstawie specustaw całkowicie ingerują w samodzielność planistyczną gmin i tworzą alternatywny system planowania przestrzennego. Z tej perspektywy rozwiązanie wprowadzone przez art. 37na u.p.z.p. stanowi próbę systemowego uregulowania kwestii lokalizowania inwestycji pożądaných przez administrację rządową z wykorzystaniem środków prawnych właściwych dla administracji publicznej. Kompleksowość specustawy stanowi jednak ogromną pokusę, zwłaszcza jeżeli administracja będzie dysponowała stabilną większością w parlamencie umożliwiającą ich szybkie uchwalenie specustawy. Biorąc pod uwagę, że specustawy są jednak elementem rzeczywistości prawnej, będącej skutkiem świadomych działań ustawodawcy, w pierwszej kolejności należy rozwiązać problem koordynacji między aktami planowania przestrzennego gminy a decyzjami inwestycyjnymi wydawanymi na podstawie specustaw. Z perspektywy bezpieczeństwa prawnego właścicieli, zwłaszcza planujących podjęcie decyzji inwestycyjnych, istotne jest, aby ustalenia ostatecznych i prawomocnych decyzji inwestycyjnych były inkorporowane do aktów planowania przestrzennego.

## Wykaz literatury

- Bąkowski T., Kaszubowski K., *Regulacje tak zwanych specustaw inwestycyjnych wobec samodzielności i władztwa planistycznego gminy*, [w:] I. Niżnik-Dobosz (red.), *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, LexisNexis, Warszawa 2012.
- Chojnacka I., *Władztwo planistyczne gminy w orzecznictwie sądów administracyjnych i Trybunału Konstytucyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 1–2.
- Filipowicz T. (red.), *Specustawa mieszkaniowa. Komentarz. Ułatwienia w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
- Izdebski H., Zachariasz I. (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2023.
- Jakimowicz W., *O normatywnych podstawach władztwa planistycznego gminy*, [w:] I. Zachariasz (red.), *Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
- Kruś M., Leoński Z., Szewczyk M., *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
- Lemańska J., *Elementy przeszkadzające w wewnętrznym integrowaniu się prawa administracyjnego (perspektywa prawa pozytywnego)*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Integralność prawa administracyjnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
- Noga M., *Gospodarka narodowa jako byt strukturalny*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2018, nr 362.
- Parchomiuk J., *Nadużycie władztwa planistycznego gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 4.
- Szlachetko J.H., Szlachetko K. (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2024.
- Wilczyński P., *Teoretyczna koncepcja władztwa planistycznego gminy*, [w:] P. Korzeniowski, I. Wieczorek (red.), *Wybrane zagadnienia modelu prawnego władztwa planistycznego gminy*, Wyd. Narodowego Inst. Samorządu Terytorialnego, Łódź 2018.
- Zimmermann J., *Alfabet prawa administracyjnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022.

## Summary

### **Decomposition of municipal planning authority – from the protection of public interest to centralization**

**Keywords:** administrative law, spatial planning, planning authority, zoning, centralization.

In the spatial planning system in Poland, the municipality plays a particularly important role. It is endowed with the authority to decisively determine the use and development principles of lands located within its territory. However, the municipality's planning authority is subject to numerous constraints arising from the Constitution of the Republic of Poland, the Act on Spatial Planning and Development, and other statutes. These constraints serve to balance public and private interests, as well as to implement the state's

spatial policy. The purpose of this article is to present the process of limiting the municipality's planning authority, leading to increasing centralization of spatial planning. An indication of this limitation is the expansion of the municipality's obligations to cooperate with other public administration bodies in the preparation of planning documents, as well as the development of detailed regulations imposing prohibitions and restrictions on the use of real estate. Special attention will also be given to so-called special statutes, which introduce simplified and accelerated planning procedures that operate outside the conventional spatial planning system. The process of limiting the municipality's planning authority in favour of other governmental administrative bodies demonstrates that, despite the principle of subsidiarity and decentralization of public power declared in the Constitution of the Republic of Poland, the ordinary legislator is effectively centralizing spatial planning.

